

**PAULO AFONSO CAVICHIOLI CARMONA**

Juiz de Direito (TJDFT)

Mestre (PUC/SP) e Doutor (PUC/SP) em Direito Urbanístico

Professor de Direito Administrativo e Urbanístico dos Cursos  
de Pós-graduação da FESMPDFT e do mestrado do UNICEUB

Membro e atual coordenador do Centro-Oeste do IBDU

Conselheiro da FUNPRESP-JUD

# CURSO DE DIREITO URBANÍSTICO

2015



EDITORA  
*Jus*PODIVM

[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)



Rua Mato Grosso, 175 – Pituba, CEP: 41830-151 – Salvador – Bahia

Tel: (71) 3363-8617 / Fax: (71) 3363-5050

• E-mail: fale@editorajuspodivm.com.br

**Copyright:** Edições JusPODIVM

**Conselho Editorial:** Eduardo Viana Portela Neves, Dirley da Cunha Jr., Leonardo de Medeiros Garcia, Fredie Didier Jr., José Henrique Mouta, José Marcelo Vigliar, Marcos Ehrhardt Júnior, Nestor Távora, Robrio Nunes Filho, Roberval Rocha Ferreira Filho, Rodolfo Pamplona Filho, Rodrigo Reis Mazzei e Rogério Sanches Cunha.

**Capa:** Rene Bueno e Daniela Jardim ([www.buenojardim.com.br](http://www.buenojardim.com.br))

**Diagramação:** Cendi Coelho ([cendicoelho@gmail.com](mailto:cendicoelho@gmail.com))

Todos os direitos desta edição reservados à Edições JusPODIVM.

É terminantemente proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, sem a expressa autorização do autor e da Edições JusPODIVM. A violação dos direitos autorais caracteriza crime descrito na legislação em vigor, sem prejuízo das sanções civis cabíveis.

# SUMÁRIO

<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....</b>	<b>15</b>
---	-----------

## **Capítulo I**

### **ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA**

<b>DOS NÚCLEOS URBANOS E DO DIREITO URBANÍSTICO.....</b>	<b>21</b>
--	-----------

1. Introdução .....	22
2. Evolução histórica dos núcleos urbanos no mundo .....	23
2.1. Núcleos urbanos da Pré-história .....	23
2.2. A cidade na Antiguidade.....	25
2.3. A cidade na Idade Média .....	28
2.4. A cidade na Idade Moderna .....	29
2.5. A cidade na Contemporaneidade .....	31
3. Desenvolvimento do direito urbanístico no Brasil.....	34
3.1. Da Colônia até a Independência .....	34
3.2. Da República até os dias atuais.....	36

## **Capítulo II**

<b>TEORIA GERAL DE DIREITO URBANÍSTICO .....</b>	<b>41</b>
--	-----------

1. Cidade, urbanismo, urbanização e urbanificação.....	42
2. Conceito e objeto.....	47
3. Conceito no direito estrangeiro.....	54
4. Autonomia científica .....	60
5. Metodologia .....	62
6. Relação com disciplinas afins.....	63
7. Princípios: identificação da ordem jurídico-urbanística .....	66
7.1. Introdução.....	66
7.2. Conceito e importância dos princípios .....	66
7.3. Princípio da função social da propriedade.....	67
7.3.1. A função social no Direito.....	67
7.3.2. Função social da propriedade urbana.....	68
7.3.3. Função social da propriedade pública .....	74
7.4. Princípio da função social da cidade .....	79
7.5. Princípio da obrigatoriedade do planejamento participativo.....	81
7.6. Princípio da justa distribuição dos ônus decorrentes da urbanização.....	83
7.7. Princípio da coesão dinâmica.....	84
7.8. Princípio da cooperação entre os setores público e privado.....	85
8. O papel reservado pela Constituição Federal de 1988 para o direito urbanístico .....	87
9. As funções urbanísticas e as Cartas de Atenas.....	88

9.1. A Carta de Atenas de 1933.....	88
9.1.1. Habitação e moradia.....	90
9.1.2. Trabalho e dignidade da pessoa humana .....	91
9.1.3. Circulação e mobilidade urbana .....	93
9.1.4. Recreação e lazer .....	99
9.2. A Nova Carta de Atenas de 1998 .....	100
9.3. A Nova Carta de Atenas de 2003.....	101
9.4. As funções urbanísticas e a violência urbana .....	103

### Capítulo III

#### **O DIREITO URBANÍSTICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL .....**

1. Supremacia das normas constitucionais e os postulados de hermenêutica constitucional.....	113
2. Competência em matéria urbanística .....	115
2.1. O Estado Federal .....	115
2.2. A repartição constitucional de competências .....	116
2.3. Competências urbanísticas materiais e legislativas.....	118
2.4. As normas gerais: alcance e extensão da competência legislativa concorrente .....	120
2.5. Análise da jurisprudência do STF.....	126
3. Política urbana.....	129
3.1. Política urbana como política pública.....	129
3.2. Tutela internacional do Direito à Cidade .....	133
3.3. Direito à Cidade como fundamento do Direito Urbanístico .....	136
4. Metrópole, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões .....	138

### Capítulo IV

#### **ESTATUTO DA CIDADE.....**

1. Introdução .....	145
2. Diretrizes e objetivos .....	146
3. Improbidade administrativa .....	148
3.1. O princípio da moralidade administrativa.....	148
3.2. Conceito, sujeitos e modalidades de improbidade.....	150
3.3. Improbidade administrativa no Estatuto da Cidade .....	152
4. Instrumentos de política urbana .....	153
4.1. O rol do art. 4º do Estatuto da Cidade .....	153
4.2. Instrumentos de planejamento .....	158
4.2.1. Normas gerais sobre Plano Diretor .....	160
4.2.2. Plano Diretor das cidades resilientes .....	162
4.3. Instrumentos tributários e financeiros.....	165
4.4. Instrumentos ambientais .....	166
4.4.1. Instituição de Unidades de Conservação .....	166
4.4.2. EIA – Estudo Prévio de Impacto Ambiental.....	171
4.4.3. EIV – Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança .....	174
4.5. Novos instrumentos de intervenção do Estado na propriedade.....	176

## SUMÁRIO

4.5.1.	Parcelamento, edificação e utilização compulsórios.....	176
4.5.2.	Consórcio imobiliário urbanístico.....	177
4.5.3.	IPTU progressivo no tempo.....	180
4.5.4.	Desapropriação-sanção para fins de reforma urbana.....	181
4.5.5.	Direito de preempção.....	183
4.5.6.	Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso.....	184
4.5.7.	Transferência do direito de construir.....	186
4.5.8.	Operações urbanas consorciadas.....	187
4.5.9.	Direito de superfície.....	190
4.5.10.	Concessão urbanística.....	191
4.5.11.	Requisição urbanística.....	195
4.6.	Efetividade dos instrumentos urbanísticos.....	198
4.7.	Ação civil pública em matéria urbanística.....	199

**Capítulo V****INSTRUMENTOS TRADICIONAIS**

<b>DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE.....</b>	<b>201</b>
1. Introdução.....	201
2. Limitação administrativa.....	202
3. Ocupação temporária.....	204
4. Requisição administrativa.....	207
5. Servidão administrativa.....	209
6. Proteção ao patrimônio histórico e artístico.....	215
6.1. Fundamento constitucional.....	215
6.2. Registro.....	215
6.3. Tombamento.....	216
6.3.1. Conceito, origem e características.....	216
6.3.2. Competências.....	218
6.3.3. Objeto.....	219
6.3.4. Modalidades.....	220
6.3.5. Procedimentos na esfera federal.....	221
6.3.6. Efeitos na esfera federal.....	223
6.3.7. O tombamento de Brasília.....	224
7. Desapropriação.....	227
7.1. Teoria Geral.....	227
7.1.1. Conceito.....	227
7.1.2. Natureza jurídica e espécies.....	228
7.1.3. Competência.....	228
7.1.4. Objeto.....	230
7.1.5. Beneficiários.....	230
7.2. Desapropriação comum ou ordinária.....	231
7.2.1. Introdução.....	231
7.2.2. Fase declaratória.....	233
7.2.3. Fase executória.....	236

7.2.4.	Imissão provisória na posse .....	238
7.2.5.	Verbas da justa indenização .....	243
7.2.6.	Desapropriação Indireta .....	253
7.2.7.	Retrocessão .....	258
7.3.	Aplicações no Direito Urbanístico.....	261
7.3.1.	Introdução.....	261
7.3.2.	Desapropriação-sanção .....	262
7.3.3.	Desapropriação por zona .....	262
7.3.4.	Desapropriação para renovação urbana.....	264
7.4.	Rol de Súmulas .....	266
7.4.1.	Do Supremo Tribunal Federal.....	266
7.4.2.	Do Superior Tribunal de Justiça .....	267
 <b>Capítulo VI</b>		
<b>DIREITO DE MORADIA .....</b>		<b>269</b>
1.	O direito fundamental à moradia .....	269
2.	Tutela internacional do direito à moradia.....	273
2.1.	Normas internacionais de proteção do direito à moradia .....	273
2.2.	Comentário Geral nº 04 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais .....	275
2.3.	Comentário Geral nº 7 sobre o Direito à moradia adequada: despejo forçado.....	281
3.	Política habitacional.....	283
3.1.	Política Nacional de Habitação de Interesse Social.....	283
3.2.	Políticas Estaduais e Municipais de Habitação de Interesse Social .....	289
3.3.	Política habitacional do Distrito Federal.....	290
3.4.	Política Nacional de Saneamento Básico e de Resíduos Sólidos.....	295
3.4.1.	Histórico do saneamento.....	295
3.4.2.	Conceito e princípios do saneamento.....	298
3.4.3.	Competências em matéria de saneamento.....	300
3.4.4.	Planejamento, regulação e delegação.....	303
3.4.5.	Política federal de saneamento básico .....	307
3.4.6.	Política Nacional de Resíduos Sólidos.....	309

**Capítulo VII**

<b>PARCELAMENTO DO SOLO URBANO .....</b>		<b>321</b>
1.	Conceito e objeto.....	321
2.	Espécies .....	327
2.1.	Desmembramento .....	328
2.2.	Desdobro e remembramento .....	328
2.3.	Loteamento .....	329
2.3.1.	Conceito e requisitos urbanísticos.....	329
2.3.2.	Projeto e aprovação .....	331
2.3.3.	Registro imobiliário.....	334

## SUMÁRIO

2.3.4. Loteamentos ilegais: irregulares e clandestinos .....	341
2.3.5. Loteamentos fechados.....	343
3. Crime de parcelamento ilegal do solo.....	347

**Capítulo VIII**

<b>REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....</b>	<b>353</b>
1. Conceito e objeto.....	353
2. Princípios e sujeitos .....	354
3. Procedimento de regularização dos loteamentos ilegais.....	356
4. Espécies .....	358
4.1. Introdução.....	358
4.2. Regularização Fundiária de Interesse Social: demarcação urbanística e legitimação de posse .....	359
4.3. Regularização Fundiária de Interesse Específico .....	364
5. Registro da Regularização Fundiária .....	366
6. Regularização em imóveis da União .....	368
7. Regularização em áreas ocupadas por populações tradicionais.....	374
7.1. População tradicional extrativista .....	375
7.2. Quilombolas.....	376
7.3. Indígenas .....	377
7.4. Regularização no Distrito Federal.....	379
8. Instrumentos .....	382
8.1. ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social .....	382
8.2. CDRU – Concessão de Direito Real de Uso.....	384
8.3. CUEM – Concessão de uso especial para fins de moradia .....	386
8.4. Usucapião especial urbana.....	388
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>391</b>

•